



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES LA
UNIVERSIDAD DE POSGRADOS DEL ESTADO

ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

**LA COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES (GADs) PARA GESTIONAR LOS
SERVICIOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SOCORRO Y EXTINCIÓN DE
INCENDIOS: CASO GADs Y CUERPOS DE BOMBEROS DE LA PROVINCIA DE
ESMERALDAS, PERIODO 2015 – 2017.**

**TRABAJO DE TITULACIÓN FINAL PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA**

AUTOR: MANUEL GARCÉS ZAMBRANO

TUTOR: PAUL CISNEROS

QUITO, SEPTIEMBRE 2017



ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los diecisiete días del mes de noviembre del año dos mil diecisiete, **MANUEL ANDRÉS GARCÉS ZAMBRANO**, portador de la cédula de ciudadanía: 0803469212, **EGRESADO DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA 2015-2016**, Aprobó el estudio de caso, dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico: 8.63

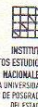
Estudio de caso: 9.05

Nota Final Promedio: 8.84

En consecuencia, **MANUEL ANDRÉS GARCÉS ZAMBRANO**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

De conformidad con la facultad
prevista en el estatuto del IAEN
CERTIFICO que la presente es fiel
copia del original



Fojas 11

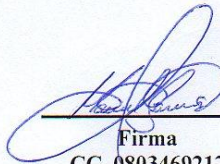
18 ENE 2019

Secretaría General

Abg. José Luis Jaramillo
Director de Secretaría General

DECLARACIÓN DE AUTORIA

Yo, Manuel Andrés Garcés Zambrano, Especialista en Gestión Pública, con CC. 080346921-2, declaro que las ideas, juicios, valores, interpretaciones, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

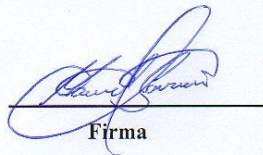


Firma
CC. 0803469212

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Yo, Manuel Andrés Garcés Zambrano, cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, 10 de septiembre 2017



Firma

MANUEL GARCÉS ZAMBRANO

CC. 0803469212

Resumen

La más reciente ola de descentralización en América Latina y en el Ecuador se remonta al siglo pasado a partir de la década de los ochenta aproximadamente, derivadas de la necesidad de que cada localidad sea responsable de su propio desarrollo. En Ecuador, al ser un país descentralizado y con un Sistema Nacional de Competencias obligatorio y progresivo, corresponde dentro de este marco, la responsabilidad exclusiva a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales de gestionar los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios, en tal virtud el presente estudio identifica los factores más relevantes de acuerdo a la literatura académica y los discute tomando como caso a los actores inmersos en la mencionada competencia, en la provincia de Esmeraldas.

Palabras claves

Descentralización; competencia; gestión; GAD; bomberos.

DEDICATORIA

A mi hijo Emanuel por ser el motor que me impulsa día a día a ser mejor persona, a mi esposa y compañera de vida Lorena por entenderme, acompañarme y motivarme en esta etapa profesional, a mis padres y familiares por ser los guías en este camino tan hermoso que es la vida, y por último una persona especial a la que le estoy cumpliendo una promesa más y sé que desde el cielo está feliz, Mami Keka.

Manuel Andrés Garcés Zambrano.

AGRADECIMIENTO

A Dios, por permitirme estar con salud día a día para cumplir mis sueños.

A mi tutor, el Doctor Paul Cisneros, por el aporte invaluable de conocimientos y la guía permanente en el desarrollo de este trabajo de titulación.

A mi esposa e hijo, por motivarme a crecer cada día.

A mis docentes, a quienes admiro mucho y clase a clase compartieron sus conocimientos.

A cada uno de mis compañeros de clase, excelentes profesionales, agradezco la oportunidad de compartir esta etapa de estudios con ustedes.

Por último mi total agradecimiento al Instituto de Altos Estudios Nacionales, ha sido una experiencia muy enriquecedora cursar el Posgrado en Gestión Pública, sin dudar volvería a elegir este centro de educación superior.

Manuel Andrés Garcés Zambrano.

Índice de contenidos

| | |
|---|----|
| Introducción | 12 |
| Capítulo 1. Descentralización en América Latina y Ecuador. | 14 |
| 1.1 Descentralización en el caso de Ecuador | 18 |
| 1.2. La Gestión de Riesgos en el Ecuador | 23 |
| 1.2.1 Los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el Ecuador | 25 |
| Capítulo 2. Factores que intervienen en la Descentralización de la Competencia de prevención, socorro y extinción de incendios. | 27 |
| 2.1 Intereses territorial y partidista. | 28 |
| 2.2 Recaudación de fondos, financiamiento | 30 |
| 2.3 Estructura organizacional y planificación | 32 |
| 3.1 Análisis del factor: Interés Territorial–Partidista. | 34 |
| 3.1.1 Interés Territorial | 35 |
| 3.1.2 Afinidad al partido de gobierno. | 38 |
| 3.1.3 Predisposición para ejecutar la competencia. | 39 |
| 3.1.4 Coordinación entre actores. | 41 |
| 3.2 Análisis del Factor: Recaudación de fondos – financiamiento | 44 |
| 3.2.1 Mecanismos de recaudación. | 44 |
| 3.3 Análisis del factor: Estructura organizacional – planificación | 52 |
| 3.3.1 Planificación organizacional | 52 |
| 3.3.2 Profesionalización y capacidad del personal. | 56 |
| 3.4 Factores adicionales obtenidos de la investigación | 58 |
| 3.4.1 Uso inadecuado de los recursos públicos | 58 |
| 3.4.2 Político, poca continuidad en administraciones. | 59 |
| 3.5 Incidencia de factores en los cantones de Esmeraldas | 60 |
| Conclusiones | 62 |
| Bibliografía. | 66 |

Índice de Tablas

| | |
|---|----|
| Introducción | 12 |
| Capítulo 1. Descentralización en América Latina y Ecuador. | 14 |
| 1.1 Descentralización en el caso de Ecuador | 18 |
| 1.2. La Gestión de Riesgos en el Ecuador | 23 |
| 1.2.1 Los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el Ecuador | 25 |
| Capítulo 2. Factores que intervienen en la Descentralización de la Competencia de prevención, socorro y extinción de incendios. | 27 |
| 2.1 Intereses territorial y partidista. | 28 |
| 2.2 Recaudación de fondos, financiamiento | 30 |
| 2.3 Estructura organizacional y planificación | 32 |
| 3.1 Análisis del factor: Interés Territorial–Partidista. | 34 |
| 3.1.1 Interés Territorial | 35 |
| 3.1.2 Afinidad al partido de gobierno. | 38 |
| 3.1.3 Predisposición para ejecutar la competencia. | 39 |
| 3.1.4 Coordinación entre actores. | 41 |
| 3.2 Análisis del Factor: Recaudación de fondos – financiamiento | 44 |
| 3.2.1 Mecanismos de recaudación. | 44 |
| 3.3 Análisis del factor: Estructura organizacional – planificación | 52 |
| 3.3.1 Planificación organizacional | 52 |
| 3.3.2 Profesionalización y capacidad del personal. | 56 |
| 3.4 Factores adicionales obtenidos de la investigación | 58 |
| 3.4.1 Uso inadecuado de los recursos públicos | 58 |
| 3.4.2 Político, poca continuidad en administraciones. | 59 |
| 3.5 Incidencia de factores en los cantones de Esmeraldas | 60 |
| Conclusiones | 62 |
| Bibliografía. | 66 |

Índice de ilustraciones

| | |
|--|----|
| Ilustración 1: Recaudación de CNEL para Cuerpos de Bomberos junio 2017..... | 41 |
| Ilustración 2: Recaudación de CNEL para Cuerpos de Bomberos julio 2017..... | 41 |
| Ilustración 3: Recaudación de CNEL para Cuerpos de Bomberos agosto 2017..... | 42 |
| Ilustración 4: Balance Cuerpo de Bomberos de Esmeraldas año fiscal 2016..... | 43 |
| Ilustración 5: Ejecución de Presupuesto Cuerpo de Bomberos de Quinindé año fiscal 2014..... | 44 |

Introducción

El presente estudio analiza la competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADs) para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, tomando como caso a los GADs y Cuerpos de Bomberos de la provincia de Esmeraldas, tema que ha generado mucha discusión a nivel nacional puesto que a pesar de estar determinado en la Constitución de la República del 2008, posteriormente en el Cootad 2010 y en múltiples resoluciones del Consejo Nacional de Competencias, reafirmando la obligatoriedad que tienen los GADs de asumir la competencia, a nivel nacional todavía muchos municipios no acogen estos mandatos y en el caso de la provincia de Esmeraldas solo tres de los siete cantones lo han hecho.

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos en los que inicialmente se aborda el tema desde el punto de vista académico, respaldado por estudios realizados a nivel mundial, latinoamericanos y ecuatorianos, en primera instancia se discute sobre las tendencias de la descentralización en América Latina y el Ecuador, se explica cómo se encuentra estructurado el país de acuerdo al nuevo modelo descentralizado y su sistema de competencias, en particular lo concerniente a la gestión de riesgos y prevención de incendios en el Ecuador.

En el segundo capítulo se identifican los factores que inciden en los procesos de descentralización, de igual manera respaldados en la literatura académica mundial, estos factores más influyentes son: **interés territorial partidista**, enfocado en los niveles de gobierno y la medida en el que sus intenciones o afinidades ideológicas partidistas influyen en la toma de decisiones de estos procesos; **recaudación de fondos-financiamiento**, orientado a la capacidad que tienen los gobiernos locales para generar sus propios ingresos y satisfacer las necesidades de servicio por parte de la ciudadanía y **estructura organizacional-planificación** que analiza la capacidad de las instituciones para planificar y generar políticas públicas de acuerdo a su estructura y personal profesionalizado y capacitado.

El tercer capítulo comprende la investigación de campo, misma que consistió en entrevistas a funcionarios de las instituciones encargadas de gestionar los servicios de prevención de incendios en la Provincia de Esmeraldas, es el caso de los GADs, Cuerpos de Bomberos, Gobernación y Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, por medio de las cuales se puedan plantear opiniones acerca de los factores ya identificados en el presente estudio, y adicionalmente se expongan otros factores a parte de los mencionados, que consideren hayan influenciado en la ejecución y cumplimiento de la competencia.

Por último se analiza la información obtenida de las entrevistas a los actores de la provincia y se evalúa el nivel de incidencia de los factores estudiados, lo que permite la integración de conocimientos sobre la materia de estudio y la generación de criterios para la toma de decisiones en cuanto a la gestión efectiva de la competencia.

Capítulo 1. Descentralización en América Latina y Ecuador.

En la década de 1980 y 1990 en América Latina surge una nueva tendencia en los esquemas de las relaciones intergubernamentales, denominada por varios autores como “La ola de la descentralización”. En esta época se trata de redefinir la estructura de los Estados, la asignación de recursos y competencias a los distintos niveles de gobierno, con el objetivo de que los gobiernos subnacionales tengan un resurgimiento, sean proveedores de servicios básicos y ejecutores de gasto público, e incluso en menor grado recaudadores de sus propios ingresos (Blair, 2000).

Stein afirmaba que si bien América Latina seguía siendo una región altamente centralista, debido a la herencia de la administración colonial y en parte a la necesidad de que los países tuvieran que mantener juntas las provincias bajo un mismo poder, la tendencia hacia la descentralización era bastante fuerte (1998): no sólo porque la mayor parte del presupuesto del gobierno general se ejecutaba desde los niveles del gobierno subnacional; sino también porque la autonomía en las decisiones que estos gobiernos tienen de cuánto gastar y qué gastar se veía en aumento también.

Esta tendencia de descentralización se puede definir como un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración central hacia las administraciones subnacionales, de esta manera se entiende que un país está descentralizado cuando sus administraciones subnacionales o territoriales vienen gozando de una cantidad de competencias que requieren de la disponibilidad oportuna y adecuada de recursos financieros

para gestionarlas (Aghón, 1993). De esta manera hacemos referencia a la autonomía que tienen estos gobiernos en la toma de decisiones sobre cuánto y cómo gestionar el gasto de sus propios recursos.

Para conceptualizar de manera clara al término descentralización, Dennis Rondinelli la define como una reforma institucional de amplio espectro que se centra en las relaciones entre el sector público, sector privado con fines de lucro y sector voluntario, dirigida a mejorar la gobernabilidad a través de la transferencia de responsabilidades del gobierno central a los otros ámbitos de gobierno (1981, págs. 133-145). De esta manera se refiere a responsabilidades de planificación, administración, obtención y asignación de recursos desde el Gobierno Central hacia varios sectores de los gobiernos subnacionales (Rondinelli D. , 1981).

Cuando hablamos de descentralización no solo nos referimos a la transferencia de competencias para que los gobiernos subnacionales gestionen sus recursos, de esta manera no se lograría comprender a la descentralización de manera estructural y desde luego tampoco se alcanzaría el desarrollo integral de los territorios, en todo este proceso también inciden aspectos que deberían ser complemento para fortalecerla (Albuquerque, 2004). Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados locales más relevantes con una estrategia de desarrollo común (Ábalos, 2000).

Por otra parte, una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico (Falabella, 2000). No

es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar y promover un protagonismo y capacidad mayor de dichos territorios para un mejor aprovechamiento de sus recursos endógenos (Albuquerque, 2004, pág. 6). Es fundamental que el desarrollo se plantee desde el ámbito local, de esta manera debe ser la ciudadanía quien decida cuáles deben ser las estrategias y los medios a los que deben dirigir sus acciones para mejorar su nivel de vida. Esto implica una relación constante y consolidada entre ciudadanía y Estado, en espacios públicos donde se lleve a cabo la reflexión y la deliberación sobre las políticas públicas concernientes a un determinado territorio (Solberg, 2015).

Dadas las anteriores definiciones pareciera que la descentralización *persé* genera desarrollo e igualdad en las localidades, sin embargo otros autores mencionan que en América Latina, la descentralización no ha mostrado el mismo potencial de los países "corporativos democráticos" y "consociacionales" de Europa Occidental para reducir las desigualdades regionales (Montero & Samuels, 2004). La transferencia de autoridad política sin una financiación adecuada ha sido más común que la descentralización de programas o competencias financiados adecuadamente.

Para culminar esta sección es importante comprender los tipos de descentralización y sus particularidades, para este caso (Falleti, 2010), plantea tres tipos:

- a) *Administrativa*.- Comprende el conjunto de políticas que transfieren la entrega de servicios sociales como la educación, la salud, el bienestar social y la vivienda a

los gobiernos subnacionales, la misma que puede ser financiada, cuando el gobierno central transfiere los recursos, o no financiada cuando el nivel subnacional asume los costos de la administración y prestación de los servicios transferidos con sus propios ingresos preexistentes (pág. 33).

- b) *Fiscal*.- conjunto de políticas diseñadas para aumentar los ingresos de los gobiernos subnacionales, identificando tres formas: el aumento del porcentaje de transferencias de los gobiernos nacionales a los subnacionales que no está vinculado a la descentralización administrativa; la creación de nuevos impuestos subnacionales en la medida en que aumenta la cantidad de ingresos fiscales recolectados a nivel subnacional; la delegación de la autoridad tributaria que anteriormente estaba en manos del gobierno nacional, en la medida en que aumenta la autoridad fiscal de los gobiernos subnacionales (págs. 33,34).
- c) *Política*.- el conjunto de reformas electorales o modificaciones institucionales diseñados para delegar la autoridad política a los actores subnacionales y para abrir nuevos espacios para la representación de las entidades políticas subnacionales (pág. 34).

1.1 Descentralización en el caso de Ecuador

En el Ecuador, los inicios de esta tendencia de descentralización fueron impulsados por políticas nacionales. Situación similar al caso de la implementación de programas de descentralización en países del Asia en los que la iniciativa para la descentralización provino del gobierno central y no a partir de las demandas de participación desde abajo, en todos los casos, la financiación de los “experimentos descentralizadores” procedía principalmente de los ingresos centrales, de igual manera en muchos países creían que los nuevos arreglos lograrían el apoyo y la cooperación de las comunidades locales para las políticas nacionales de desarrollo, y la descentralización fue a menudo vista como un instrumento para extender la influencia o el control del gobierno central (Rondinelli D. A., 1983).

Para explicar cómo surge el tema de descentralización en el Ecuador, se toma como referencia a (Guarderas, 2007), quien estructura de manera clara seis momentos históricos en el desarrollo de las políticas descentralizadoras en las últimas décadas, de los cuales para el objeto del presente estudio tomaremos como referencia los cinco primeros, debido a que para el año de la presentación del artículo el autor planteaba en su sexto momento “El proyecto de Ley de Autonomías y la perspectiva de la Constituyente”, aspecto que se dio en el 2008 con otras implicaciones.

El primero de estos momentos se basa en el *desarrollo regional desde el Gobierno Central*, en las décadas 1960 y 1970 fue enfocado a través del fortalecimiento del Estado. Si bien se estableció la Ley de Régimen Municipal, gran parte de las inversiones se enfocaban en garantizar la presencia del gobierno central en territorio, y por medio de la Junta Nacional

de Planificación se pretendieron impulsar modelos de desarrollo sectorial en las provincias pero con poco nivel de articulación entre los territorios (Guarderas, 2007, pág. 178).

El segundo momento comprende el inicio del proceso de descentralización en un marco conceptual neoliberal: en la década de 1980 e inicios de 1990 se enfoca a la descentralización como componente de reformas del estado basado en la privatización de empresas públicas, en el debilitamiento de parte regulatoria del estado, en la disminución del tamaño del estado y en la apertura de los mercados, por lo que en este periodo se promulga La Ley De Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, en diciembre de 1993. Se delegó el proceso descentralizador del país a Consejo Nacional de Modernización (CONAM), organismo que desaparecería en febrero del 2007, siendo la SENPLADES quien ejercería todas aquellas competencias (Guarderas, 2007, págs. 178-179).

Un tercer momento es el *Fortalecimiento de los Gobiernos Seccionales y el establecimiento de las reglas del proceso*: entre 1996 y 1998 surgió un interés lógico de los gobiernos locales por fortalecerse más que todo en el punto de vista financiero, en tal virtud se aprobó la Ley del 15%, misma que establece la obligatoriedad al Gobierno Central de transferir ese porcentaje de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado a los gobiernos subnacionales. En ese mismo periodo se aprueba La Ley de Descentralización, el 8 de octubre de 1997 y aquí se establece la modalidad del proceso de descentralización en el Art12. *“Para la transferencia de las atribuciones, funciones y responsabilidades señaladas en esta Ley, el Presidente de la República... suscribirán con los representantes legales de los municipios y consejos provinciales, según el caso, los convenios respectivos en los que deberán señalarse con precisión*

absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades” (Art.12). Por último, en el año 1998 entró en vigor una nueva Constitución de la República, la misma que establece en su Art.225. que el Estado “impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, fortaleciendo la participación ciudadana y de las entidades seccionales...” (págs. 179-181)

El cuarto momento es la *crisis regional y autonomías* constituye el cuarto momento: la crisis económica y política de 1999 marcó una dinámica de descentralización, poco antes de la caída del gobierno de Mahuad, se conformó en diciembre de 1999 una Comisión de descentralización, autonomías y circunscripciones territoriales, la misma que presentó un Nuevo Modelo de Gestión en el cual se presenta por primera vez y de modo claro una matriz de asignación de competencias (págs. 181-182).

Por último el quinto momento comprende *el periodo 2001 – 2004*: en este periodo se efectivizaron varios procesos de asignación de competencias, especialmente de turismo, ambiente y agricultura. En menor proporción tránsito y salud, sin embargo la predominante inestabilidad política de la época afectó en los resultados del proceso descentralizador (págs. 182-183).

Podemos considerar como un “sexto” momento el que se da a partir de la Constitución del 2008 que concibe al Ecuador con un nuevo Modelo de Estado, un país descentralizado y un Sistema Nacional de Competencias obligatorio y progresivo, con el fin de lograr una mejora en cobertura y calidad de los servicios del Estado. Para institucionalizar este sistema en 2010 se crea el Consejo Nacional de Competencias (CNC) como organismo

20

técnico, y en cumplimiento al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización (COOTAD) en su Art. 119, que le atribuye las funciones de organismo encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización, disponer la transferencia de recursos y competencias a los GADs, monitorear y evaluar la gestión adecuada de las competencias, dimitir conflictos de competencias, disponer intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de la competencia de otro nivel (COOTAD, 2010).

De acuerdo al nuevo Modelo de Estado que plantea la Constitución del 2008, el país se encuentra estructurado en los siguientes niveles de gobierno, con sus respectivas competencias:

Tabla 1: Niveles de Gobierno y competencias

| NIVEL | COMPETENCIAS | COMPETENCIAS DE LOS REGÍMENES ESPECIALES | |
|------------|---|--|------------------------------------|
| Central | Seguridad nacional, relaciones internacionales, registro de personas, política económica y tributaria, áreas naturales protegidas y recursos naturales y energéticos. | | |
| Regional | Vialidad regional; fomento productivo; investigación e innovación del conocimiento | | Distritos Metropolitanos Autónomos |
| Provincial | Vialidad provincial, manejo de cuencas y microcuencas, sistemas de riego, gestión ambiental, fomento productivo, etc. | CTIAM provinciales | |
| Municipal | Servicios básicos; infraestructura pública; vialidad urbana; tránsito y transporte; uso y ocupación del suelo; patrimonio arquitectónico y cultural; etc. | CTIAM municipales | |

| | | | |
|------------------|---|----------------------------|--|
| Parroquial Rural | Infraestructura pública y equipamiento, promover organización ciudadana, planificación y mantenimiento de vialidad. | CTIAM parroquiales rurales | |
|------------------|---|----------------------------|--|

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Consejo Nacional de Competencias.

Relacionado a este trabajo. De acuerdo a la actual Constitución del Ecuador los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, además tienen facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales y ejercerán facultades ejecutivas en el mismo ámbito, teniendo como competencias exclusivas, entre otras, crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, las tasas y contribuciones especiales de mejoras de acuerdo a sus necesidades y gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

1.2. La Gestión de Riesgos en el Ecuador

A raíz del nuevo modelo de Estado, se concibe la gestión de riesgos en el Ecuador bajo el principio de gestión descentralizada, en la que todos los actores desde el ámbito local hasta el central deben intervenir para precautelar la seguridad de todos los ecuatorianos, es así que la Constitución de la República establece que “los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico y cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad” (Constitución 2008, Art. 390)

En abril de 2008 se crea la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) encargada de liderar este Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, teniendo como misión “garantizar la protección de personas y colectividades de los efectos negativos de desastres de origen natural o antrópico, mediante la generación de políticas, estrategias y normas encaminadas a identificar, analizar, prevenir y mitigar riesgos para enfrentar y manejar eventos de desastre” (SNGR S. d., 2017). De igual manera, debe verificar que la política pública de gestión de riesgos sea aplicada en los proyectos de desarrollo impulsados por los diferentes GAD. Para el efecto, dispone de mecanismos y unidades provinciales para el control y evaluación del cumplimiento de políticas, normas y directrices en la provincia de su jurisdicción.

Entidad a la que en cierto modo los Cuerpos de Bomberos se deben, ya que forman parte de este Sistema Nacional y desde luego a la SNGR a quien mediante Decreto Ejecutivo 1670 (RO 578: 27—abr—2009); se le asignó asumir las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones que la Ley de Defensa Contra Incendios establecía en esa fecha para el Ministerio de Bienestar Social, hoy Ministerio de Inclusión Económica y Social, en virtud de que esta entidad de nivel central es la que emite políticas encaminadas a garantizar la calidad del servicio y profesionalización de las instituciones bomberiles, realizando un seguimiento permanente de las condiciones administrativas, financieras y sobre todo operativas (*unidades de emergencias, equipamiento y capacitaciones del personal*) de los Cuerpos de Bomberos a nivel nacional.

1.2.1 Los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el Ecuador

Estos servicios de defensa contra incendios son brindados por los Cuerpo de Bomberos del país, denominados por su Ley Especial como organismos técnicos, al servicio de la sociedad ecuatoriana, destinados específicamente a defender a las personas y a las propiedades contra el fuego; socorrer en catástrofes o siniestros, y efectuar acciones de salvamento, rigiéndose por las disposiciones de la Ley de Defensa contra Incendios y sus Reglamentos.

Para ahondar directamente en el tema sujeto del presente estudio; el país mediante la Constitución de la República del 2008, y todo el complemento normativo que le precede, establece como competencia exclusiva de los gobiernos municipales, entre otras, la de gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, en el ámbito de sus competencias y territorio; y en uso de sus facultades, de igual manera establece que el Sistema Nacional de Competencias tendrá un organismo técnico encargado de regular los procedimientos y el plazo máximo de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Así mismo el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece en su Art. 140, que “los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, de igual manera la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y

extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia. Para tal efecto, los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos” (COOTAD, 2010).

Con los antecedentes normativos expuestos el Consejo Nacional de Competencias mediante resolución No. 0010-CNC-2014, del 10 de enero de 2015, expidió la regulación para el ejercicio de la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales, sin embargo hasta la fecha no todos los Municipios han asumido la competencia mencionada y en el caso particular del presente estudio, en la provincia de Esmeraldas apenas tres de los siete cantones lo han hecho; estos son Muisne, Atacames y San Lorenzo, situación que será analizada mediante la identificación y medición de los factores que han sido influyentes en la ejecución y cumplimiento de esta competencia.

Capítulo 2. Factores que intervienen en la Descentralización de la Competencia de prevención, socorro y extinción de incendios.

Para (Conyers, 1984) los niveles de descentralización de las competencias y la división de poderes entre estos niveles; la organización política, administrativa y financiera en cada nivel; la relación entre descentralización y planificación; los mecanismos y actitudes políticas y administrativas se convierten en factores claves de los programas de descentralización (pág. 190)

Complementado la idea de Conyers, y revisando la literatura relacionada al manejo de desastres, tenemos que factores como la disponibilidad de fondos, la falta de planificación adecuada acompañada de una débil capacidad institucional para la coordinación; e incentivos políticos y económicos casi nulos, son los que en mayor medida han influenciado en las políticas y prácticas de manejo de desastres, sin embargo, vale señalar que el mayor problema de la gestión de riesgos en el país no ha sido simplemente la disponibilidad de recursos técnicos o económicos, sino la poca y deficiente institucionalidad para gestionarlos adecuadamente (Solberg, 2015, pág. 112).

Con estos antecedentes en el presente estudio se analizarán los factores que se han considerado influyentes en el proceso de descentralización de la competencia de prevención, socorro y extinción de incendios en la provincia de Esmeraldas, identificando tres, los cuales son: intereses territoriales y partidistas-políticos; recaudación de fondos-financiamiento; y estructura organizacional-planificación, factores que a continuación se detallan:

2.1 Intereses territorial y partidista.

De acuerdo a Falleti la literatura de ciencias políticas sobre descentralización se ha centrado en gran medida en los componentes partidarios y electorales de los incentivos que hacen avanzar el proceso de descentralización, pero han pasado por alto el aspecto territorial de actores políticos y sociales (2010, pág. 40), refiriéndonos a intereses partidarios simplemente a la afiliación política de cada uno de estos actores; y territoriales al nivel de gobierno que estos actores representan, por ejemplo nivel central (ejecutivo nacional), intermedio (gobernadores) y local (alcaldes).

Por otra parte están los actores sociales como gremios, asociaciones y sindicatos los cuales dependiendo de su ideología partidista e interés territorial pueden ejercer influencias para que los procesos de descentralización se faciliten o en su defecto se dificulten. (Rondinelli, McCullough, & Johnson, 1989), así mismo los líderes políticos deben estar dispuestos a aceptar la participación en la planificación y la gestión de las organizaciones locales que están fuera del control directo del gobierno central o el partido político dominante, para que la aplicación de políticas de descentralización resulte exitosa (pág. 77).

Este factor es frecuentemente citado en la capacidad de los gobiernos para implementar la descentralización. La disposición y capacidad de los diferentes actores políticos y sociales para apoyar las unidades administrativas descentralizadas y facilitar la coordinación de las actividades de desarrollo a nivel local se convierte en algo determinante, en el estudio realizado por (Rondinelli D. A., 1983) concluyó que la descentralización fue interrumpida en Sri Lanka debido a que la administración pública nacional se opuso a los acuerdos que

amenazaban su poder y control, de igual manera los sindicatos de la función pública protegían los privilegios de los administradores centrales e intervenían activamente en el proceso político. Bhatta (1982, p. 55) citando en (Rondinelli D. A., 1983) menciona que similar situación se dio en Nepal donde aunque el jefe de distrito fue el responsable de la coordinación de las operaciones a nivel local, el control de los servicios centrales y ministerios se mantuvo fuerte, por lo que cada uno terminó actuando por separado.

En este caso, en el presente estudio se explorará si los intereses partidistas o territoriales de los actores políticos y sociales que intervienen en el proceso de descentralización de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en la provincia de Esmeraldas, han afectado en la adopción de la competencia por parte de los GADs.

2.2 Recaudación de fondos, financiamiento

La descentralización tiene un impacto importante en permitir que las organizaciones locales proporcionen servicios e infraestructura de manera más efectiva, proporcionando a las organizaciones mayor autoridad para generar ingresos, pero la cultura tributaria es tan débil o la dependencia de las subvenciones del gobierno central tan arraigada que en realidad a nivel local se hace poco intento de ejercer esa autoridad (Rondinelli, McCullough, & Johnson, 1989).

Existe una amplia gama de posibles fuentes y mecanismos financieros que están disponibles a nivel local en los países en desarrollo para pagar los servicios y la infraestructura sin tener que depender sólo de fondos del gobierno central. El análisis de los acuerdos financieros debe estar relacionado con quién paga, cómo se determina el monto de pago, y en qué forma puede tomar el pago (1989, pág. 70).

Con gran frecuencia una de las principales preocupaciones institucionales tanto a nivel central como subnacionales ha sido la recaudación de fondos, esta preocupación por las instituciones indudablemente influye al momento de tomar la decisión asumir una determinada competencia, por este motivo es preciso mencionar que en países en vías de desarrollo, como el Ecuador, uno de los principales factores en el proceso de descentralización ha sido la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios; y la participación de recursos del presupuesto general del Estado, sin embargo dada la consolidación incipiente y las deficiencias presupuestarias de las instituciones en América

Latina y el Caribe, el proceso de recaudación de fondos propios necesariamente juega un papel importante en el diseño de estas políticas (Acquatella, 2001).

Para la medición del factor de recaudación de fondos y financiamiento se analizarán los mecanismos de recaudación económicos, fijados en la ley, de los Cuerpos de Bomberos de la provincia, en relación con su capacidad operativa y con el tamaño de la población local que deben cubrir con el servicio de prevención de riesgos.

2.3 Estructura organizacional y planificación

Factores organizativos como la claridad, la concisión, la simplicidad de la estructura y los procedimientos creados para hacer la planificación y administración descentralizadas, acompañado de la capacidad del personal de la agencia de implementación para interactuar con autoridades de nivel superior, y el grado de integración de componentes de los programas descentralizados, también influyen en los resultados de las políticas descentralizadoras (Rondinelli D. A., 1983, pág. 203). El mismo Rondinelli et al. incluye como variables del factor organizacional a la asignación adecuada de las funciones de planificación entre los niveles de gobierno y organizaciones locales, adaptadas a las capacidades de toma de decisiones de cada nivel (1989, pág. 77).

De igual manera Soberg argumenta que la falta de institucionalización de un sistema con capacidad de coordinación, sin duda alguna afecta en la gestión, es decir, cada una de las entidades que conforman el sistema trabaja de manera independiente, sin relacionarse con el resto de elementos (2015, pág. 130).

Capítulo 3 Operacionalización de variables

En la presente sección se puede evidenciar como han actuado cada uno de los actores en la gestión de la competencia de prevención, socorro y extinción de incendios, identificando elementos dentro de cada factor por medio de tablas.

En el caso del factor territorial partidista se va a analizar si la administración de las entidades involucradas en el proceso tienen o no afinidad con el actual partido de gobierno y de qué manera esto influye en la gestión de la competencia, así mismo se analiza la predisposición que tienen los actores para gestionar la competencia y qué acciones han llevado a cabo para lograrlo. Por último en este factor se analiza si ha existido algún tipo de coordinación interinstitucional que beneficie a la descentralización de la gestión de riesgos e incendios.

En el factor de recaudación de fondos, en cuanto al financiamiento ya existen mecanismos establecidos, de ley, por medio de los cuales se financian los cuerpos de bomberos, en este aspecto se analizará si han existido inconvenientes con estos mecanismos de recaudación y si los actores pueden sugerir algún mecanismo alternativo de financiamiento.

En el factor organizacional y de planificación se va a identificar las deficiencias organizativas, de personal, y de ser el caso saber si ha habido algún tipo de planeación previa institucional para gestionar de manera adecuada la competencia.

3.1 Análisis del factor: Interés Territorial–Partidista.

Por medio de la tabla que se muestra a continuación se buscó obtener información entrevistando a funcionarios de las instituciones involucradas en todo este proceso de descentralización y gestión de la competencia estudiada, estableciendo tres elementos relevantes obtenidos de la literatura investigada de descentralización en el mundo y en América Latina:

Tabla 2: Interés territorial-partidista

| Factor | Elementos | Actores |
|--|---|-------------------------------------|
| Interés Territorial– Partidista | Afinidad al partido de gobierno | GAD |
| | | SNGR |
| | | Cuerpo de Bomberos |
| | Predisposición para ejecutar la competencia | Gobernación |
| | | GAD |
| | | Cuerpo de Bomberos |
| | Coordinación entre los actores | Gobernación, GAD, Bomberos, SNGR |

Fuente: Elaboración propia.

3.1.1 Interés Territorial

En la investigación a diferentes actores de la provincia de Esmeraldas, se detectó que los actores de nivel central por su parte prefieren que la competencia de prevención sea ya asumida por los GADs esto se evidencia en la propia Constitución, el COOTAD y las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Competencias que obligan a los GADs a asumir la competencia de prevención, socorro y extinción de incendios de manera inmediata, similar postura se da en el nivel intermedio (gobernadores).

Es importante mencionar a la Contraloría General del Estado como entidad de nivel central, que no había sido tomada en cuenta hasta el momento en el presente estudio, sin embargo en las entrevistas realizadas se pudo evidenciar que esta institución central ha estado presionando a los Cuerpos de Bomberos y GADs para que cumplan las disposiciones legales emitidas por el Consejo Nacional de Competencias en concordancia con la Constitución y el Cootad, por lo que esto ha fomentado el escenario adecuado para que los actores locales articulen acciones y cumplan con la ley.

Una vez analizado los niveles central e intermedio, se puede establecer que más bien en el ámbito local se dan situaciones particulares en cuanto a intereses de estos actores, puesto que los Cuerpos de Bomberos quieren mantener su autonomía administrativa, financiera y operativa como lo dispone el COOTAD y por su parte los GADs al asumir la competencia buscan administrar directamente todos estos recursos.

En la siguiente tabla se muestra, de acuerdo a la interpretación obtenida de las entrevistas, con relación a cuáles han sido los intereses con más nivel de injerencia o afectación, y que, han generado discusión en cuanto a la adopción de la competencia.

Tabla 3 Intereses locales

| Intereses | Porcentaje |
|----------------|------------|
| Político | 60% |
| Económico | 21% |
| Organizacional | 19% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la interpretación de entrevistas aplicadas

N: 47

De un total de 47 funcionarios entrevistados en la provincia de Esmeraldas, 28 consideran que los intereses locales pasan más por el ámbito político, mismo que se manifiesta en algunos casos por medio de la disposición del ingreso de personas a laborar a las instituciones sin cumplir con los procedimientos y perfiles adecuados, sino por sugerencia de funcionarios inmersos en la política. El 21 % considera que intereses económicos afectan puesto que existen conflictos por la manera de administrar los recursos, por ejemplo, existe dificultades para que el GAD acceda libremente a la información y movimientos económicos de los Cuerpos de Bomberos. En menor porcentaje los intereses organizativos, puesto que en este

ámbito no han existido cambios relevantes que aporten u obstaculicen la gestión organizacional, sin embargo existe cierta conexión entre la parte política y organizacional en cuanto al ejemplo anteriormente mencionado.

3.1.2 Afinidad al partido de gobierno.

De las entrevistas realizadas se pudo evidenciar que la mayoría de funcionarios de las instituciones objeto de este proceso descentralizador como son Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos, Gobernación, autoridades y miembros de los Gobiernos Autónomo Descentralizados de los cantones de la provincia de Esmeraldas y de los Cuerpos de bomberos tienen ideologías afines al partido de Gobierno 78,72%, gran parte de estos funcionarios pertenecen o han desempeñado cargos encomendados por el partido de Gobierno actual, mientras que tan solo el 8,51 % no comparte esta ideología y el 12,77% prefiere mantenerse neutral, en tal virtud este elemento en particular no sería un impedimento para que este articulado de instituciones puedan gestionar acciones y fomentar la adopción de la competencia de gestión de riesgos e incendios en la provincia de Esmeraldas, de acuerdo a la información obtenida se muestra el siguiente gráfico, la misma que ha sido contrastada con datos oficiales del Consejo Nacional Electoral (CNE) que muestra información similar en cuanto a los resultados de las elecciones de autoridades locales del año 2014, en los que de los 7 cantones de Esmeraldas en 6 prevalece el movimiento de Gobierno.

Tabla 4: Afinidad al partido de Gobierno

| Variable | Resultado |
|--|-----------|
| Si tiene afinidad al partido de Gobierno | 78,72% |
| No tiene afinidad al partido de Gobierno | 8,51% |
| Se mantiene neutral | 12,77% |
| TOTAL | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la interpretación de entrevistas aplicadas.

N: 47

3.1.3 Predisposición para ejecutar la competencia.

En el proceso de investigación llevado a cabo se puede justificar que no han habido acciones concretas por parte de instituciones como la Gobernación, acciones que aporten significativamente para que el GAD asuma la competencia de los Cuerpos de Bomberos. Por su parte la SNGR se ha mantenido como una entidad supervisora de los Cuerpos de Bomberos, más que todo enfocada en el ámbito operativo, donde ha habido apoyo en equipamiento y gestionando el tema de las donaciones realizadas por esta misma entidad y por actores externos.

En el caso particular del proceso de gestión de la competencia esta entidad ha aportado con información de la situación actual de los Cuerpos de Bomberos en cuanto a unidades de emergencia, equipamiento y personal, ya que por medio de matrices año a año solicitan a los Cuerpos de Bomberos que hagan conocer el estado en el que se encuentran, información que sirve para que el GAD y el Cuerpo de Bomberos, por medio de sus delegados puedan establecer acciones.

El mayor número de acciones se han llevado a cabo de manera bidireccional entre el GAD y Cuerpo de Bomberos de cada cantón, quienes se han mantenido trabajando por medio de reuniones constantes entre los funcionarios encargados de llevar a cabo este proceso descentralizador, en la mayoría de los casos los Comandantes y los miembros del Consejo Municipal, por medio de reuniones que en pocas ocasiones existe apertura para que demás miembros o directores departamentales accedan.

De las entrevistas realizadas vale destacar la postura que han tomado los Cuerpos de Bomberos para que se adopte la competencia, los mismos que están conscientes que es un mandato constitucional, y es un tema que se encuentra en fuerte discusión hace varios años, por lo que tienen la esperanza de que este proceso sirva para que su situación mejore, “la institución está obligada a cumplir y hacer cumplir las normas que le rigen, por eso se está trabajando para que el traspaso a los municipios se haga afectivo, siempre y cuando esto no afecte la estabilidad del personal que viene laborando y que sirva para que la institución crezca, se pueda equipar y que la situación económica del personal mejore (entrevista, funcionario del Cuerpo de Bomberos de Rio Verde, 15 de junio 2017).

3.1.4 Coordinación entre actores.

Al conversar con los actores sobre la interrogante en cuanto a la coordinación institucional para que la adopción de la competencia se haga efectiva, se pudo evidenciar que las acciones concretas se han dado en mayor medida entre los GADs y Cuerpos de Bomberos, la Gobernación no ha participado mayormente en este proceso descentralizador y la SNGR, como ya se mencionó anteriormente, se ha mantenido como un ente supervisor y de acompañamiento, pero su aporte tampoco ha sido significativo en este proceso descentralizador.

Vale aclarar que en otros aspectos la SNGR ha sido un pilar fuerte para los Cuerpos de Bomberos, aspectos como apoyo en capacitación, en algunos casos la dotación de herramientas de trabajo y el acompañamiento por medio de donaciones de carácter nacional e internacional.

De las entrevistas realizadas se pudo evidenciar que no ha existido ningún tipo de incentivo tanto en el ámbito político como en el económico para la competencia de los GADs, en tal virtud estas instituciones continúan prácticamente en las mismas condiciones en las que se encontraban al inicio de toda esta discusión de la competencia, con el mismo nivel de ingresos y similares falencias de equipamiento y personal. “La situación se mantiene exactamente igual, no se ha creado ningún incentivo que facilite este proceso de gestionar la competencia, nosotros estamos trabajando conjuntamente con el Cuerpo de Bomberos de acuerdo a nuestras posibilidades, (entrevista, funcionario GAD San Lorenzo, 14 de junio 2017)

En este apartado del estudio vale la pena recalcar que a pesar de contar con intereses partidistas similares entre los actores y de igual manera con la predisposición de niveles central e intermedio para que esta competencia sea asumida por los GADs, no han sido creados incentivos políticos ni económicos para la gestión de esta competencia, esto tal vez debido a que en el periodo sujeto a estudio, a nivel económico el país no atravesaba por una situación económica favorable, lo que hacía difícil pensar en la creación de nuevos estímulos para las entidades locales, lo cual se puede evidenciar en las múltiples medidas de austeridad en el sector público, dispuestas desde el ejecutivo.

Como sustento de lo anteriormente mencionado tenemos el Decreto Ejecutivo-647, de fecha 25 de marzo del 2015 suscrito por el ex Presidente de la República, en los que considerando factores como la disminución del precio del petróleo y la apreciación del dólar respecto a otras divisas, se hacía necesario tomar medidas de austeridad (Correa, 2015), y el Oficio Nro. SNAP-SNADP-2016-000148-O, de fecha 16 de marzo del 2016 enviado por el Secretario Nacional de la Administración Pública de ese entonces disponiendo a todas las entidades del sector público adoptar medidas de austeridad con el fin de optimizar recursos públicos (SNAP, 2016)

Tabla 5: Coordinación entre actores

| Variable | Si | No | Parcialmente (GAD y CB) |
|---------------------------------|-----------|-----------|--------------------------------|
| Coordinación interinstitucional | 17% | 0% | 83% |
| Incentivos políticos | 0% | 100% | X |

| | | | |
|-----------------------|----|------|---|
| Incentivos económicos | 0% | 100% | X |
|-----------------------|----|------|---|

Fuente: Elaboración propia a partir de la interpretación de entrevistas aplicadas.

La coordinación entre GADs y Cuerpos de Bomberos, tomando en cuenta a aquellos cantones que todavía no asumen la competencia se ha basado en realizar un diagnóstico de la situación actual de Cuerpo de Bomberos y en la discusión para el diseño de una ordenanza que permita trabajar de manera adecuada a estas instituciones, más allá de eso realmente no existen acciones concretas que fortalezcan este proceso. En referencia a los tres cantones que ya asumieron la competencia, en el cantón Atacames, en el segundo semestre del 2016 el GAD gestionó el cambio del lugar donde se encontraban las instalaciones del Cuartel de Bomberos y existen proyectos para contratar a más bomberos que cubran la capacidad de atención en las emergencias del cantón, en San Lorenzo y Muisne, la situación no es alentadora y continúan existiendo muchas necesidades por cubrir.

3.2 Análisis del Factor: Recaudación de fondos – financiamiento

3.2.1 Mecanismos de recaudación.

Es necesario puntualizar algunos principios generales que nos ayudarán a comprender los medios de financiamiento, identificado ya como un factor que influye al momento de gestionar la competencia de los servicios que prestan los cuerpos de bomberos; de acuerdo a la actual Constitución del Ecuador, Art. 238, los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera; además generarán sus propios recursos financieros esto es mediante ordenanzas que permitan la creación de tasas y contribuciones especiales de mejoras de acuerdo al ámbito de la competencia y participarán de las rentas del Estado, estableciendo como tipos de recursos financieros de los GADs a: ingresos propios de la gestión *“tasas y contribuciones especiales”*; transferencias del presupuesto general del estado que de acuerdo al COOTAD, Art. 192, *“Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado. En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales”*(COOTAD, 2010); también el art. 171 de mismo cuerpo legal establece como tipos de recursos financieros de los GADs: otro tipo de transferencias como legados y

donaciones; participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables y; recursos provenientes de financiamiento.

Por otra parte los medios de financiamiento de los Cuerpos de Bomberos a nivel nacional, principalmente corresponden a tres ingresos que se podrían denominar permanentes hasta la fecha. El primero corresponde a contribuciones que realizan los usuarios del servicio eléctrico a los cuerpos de bomberos, quienes tienen derecho a una contribución adicional mensual que pagarán los usuarios de los servicios de alumbrado eléctrico, y remitirán, mes a mes, los valores recaudados por dicha contribución al Cuerpo de Bomberos de su jurisdicción (Ley de Defensa Contra Incendios, Art.32), el cálculo para la recaudación de esta tasa se hace en función de la tarifa del cliente y del salario básico unificado; es así, como los clientes residenciales contribuyen al 0,5%, comerciales 1,5%, pequeños industriales 3% y demás industriales 6%, del salario básico unificado mensual (CNELEP, 2017).

Contribución que hasta inicios del presente año se realizaba por medio de la renovación de convenios entre los GADs, Cuerpos de Bomberos y la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL), sobre este particular es necesario mencionar que en la provincia de Esmeraldas con fecha 11 de enero del 2017, renovaron el mencionado convenio entre CNEL EP Esmeraldas, las autoridades de los siete GADs cantonales de Esmeraldas, y los Comandantes de cada uno de los Cuerpos de Bomberos de la provincia (CNELEP, 2017).

Adicionalmente indicar que con fecha 18 de julio del 2017 la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de reforma al Art. 32 de la Ley de Defensa contra Incendios, que hasta

antes de esa fecha determinaba que ese aporte ciudadano “podrá” ser cobrado por las empresas eléctricas, previo convenio, en mencionada reforma cambia el término a “deberá”...; garantizando de esta manera los recursos económicos para los bomberos del país, es así que para el jefe del Cuerpo de Bomberos de Esmeraldas, “esto es una buena nueva, por lo que estamos muy agradecidos con los assembleístas, ya que este era un tema incierto y por el que los Cuerpos de Bomberos corrían el riesgo de desaparecer, sin embargo hay que aclarar que no es como ya muchas personas están diciendo, que ahora si los Bomberos van a tener plata, el monto de recaudación no ha aumentado, se mantiene igual, solo que ahora es obligación de la Empresa Eléctrica recaudar y entregar ese dinero a la institución”(entrevista, Jefe Cuerpo de Bomberos de Esmeraldas, 20 de julio 2017.)

De acuerdo a estos antecedentes se presenta una ilustración de los ingresos que perciben los Cuerpos de Bomberos de la provincia de Esmeraldas por concepto de este mecanismo de recaudación, datos correspondientes a los últimos meses de junio, julio y agosto del 2017.

Ilustración 1: Recaudación de CNEL para Cuerpos de Bomberos junio 2017



CORPORACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD S.A.
REPORTE DE TASA DE BOMBEROS
MES: JUNIO AÑO: 2017

| RUC | Cantón | Cant. Cliente | Recaudación | Facturación | Valor de Con | Valor comisión SIN IVA | Valor de com | Valor a Pagar |
|----------------------|--------------|---------------|-------------------|-------------------|--------------|------------------------|-----------------|-------------------|
| 08600010500 | ATACAMES | 10.363 | 35.955,71 | 24.846,25 | 0,10 | 1.036,30 | 124,36 | 34.795,05 |
| 10600074300 | COTACACHI | 1.158 | 4.351,53 | 2.724,38 | 0,10 | 115,80 | 13,90 | 4.221,83 |
| 08600177200 | ELOY ALFARO | 1.743 | 5.477,53 | 3.331,11 | 0,05 | 87,15 | 10,46 | 5.379,92 |
| 08600342200 | ESMERALDAS | 39.609 | 115.019,54 | 90.932,00 | 0,15 | 5.941,35 | 712,96 | 108.365,23 |
| 08600004000 | MUISNE | 2.406 | 8.220,58 | 5.044,50 | 0,05 | 120,30 | 14,44 | 8.085,84 |
| 17680525000 | PUERTO QUITO | 520 | 1.575,29 | 1.033,84 | 0,05 | 26,00 | 3,12 | 1.546,17 |
| 08600359700 | QUININDE | 14.712 | 44.431,29 | 32.250,40 | 0,15 | 2.206,80 | 264,82 | 41.959,67 |
| 08600196900 | RIO VERDE | 2.026 | 7.039,91 | 4.412,50 | 0,05 | 101,30 | 12,16 | 6.926,45 |
| 08600377500 | SAN LORENZO | 4.746 | 14.145,72 | 10.750,57 | 0,05 | 237,30 | 28,48 | 13.879,94 |
| Total general | | 77.283 | 236.217,10 | 175.325,55 | 0,75 | 9.872,30 | 1.184,68 | 225.160,12 |

Elaborado por:

Ing. Karen Mina
ADMINISTRADOR DE CONVENIO

Fuente: Departamento Financiero del Cuerpo de Bomberos de Esmeraldas

Ilustración 2: Recaudación de CNEL para Cuerpos de Bomberos julio 2017



CORPORACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD S.A.
REPORTE DE TASA DE BOMBEROS
MES: JULIO AÑO: 2017

| RUC | Cantón | Facturación | Recaudación | Cant Usuarios | Valor de Con | Comisión | Iva Comisión | Total Comisión | Subtotal | Anticipos | Valor a Pagar |
|----------------------|--------------|-------------------|-------------------|---------------|--------------|-----------------|-----------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| 08600010500 | ATACAMES | 25.515,96 | 39.091,64 | 10730 | 0,10 | 1.073,00 | 128,76 | 1.201,76 | 37.889,88 | | 37.889,88 |
| 10600074300 | COTACACHI | 2.362,01 | 3.291,51 | 1031 | 0,10 | 103,10 | 12,372 | 115,47 | 3.176,04 | | 3.176,04 |
| 08600177200 | ELOY ALFARO | 3.190,22 | 4.888,59 | 1664 | 0,05 | 83,20 | 9,984 | 93,18 | 4.795,41 | | 4.795,41 |
| 08600342200 | ESMERALDAS | 86.181,28 | 103.812,23 | 37921 | 0,15 | 5.688,15 | 682,578 | 6.370,73 | 97.441,50 | 70.000,00 | 27.441,50 |
| 08600004000 | MUISNE | 4.860,51 | 7.930,42 | 2385 | 0,05 | 119,25 | 14,31 | 133,56 | 7.796,86 | | 7.796,86 |
| 17680525000 | PUERTO QUITO | 921,05 | 1.390,40 | 461 | 0,05 | 23,05 | 2,766 | 25,82 | 1.364,58 | | 1.364,58 |
| 08600359700 | QUININDE | 32.139,52 | 44.294,73 | 14819 | 0,15 | 2.222,85 | 266,742 | 2.489,59 | 41.805,14 | | 41.805,14 |
| 08600196900 | RIO VERDE | 4.688,47 | 8.024,16 | 2133 | 0,05 | 106,65 | 12,798 | 119,45 | 7.904,71 | | 7.904,71 |
| 08600377500 | SAN LORENZO | 10.315,12 | 14.263,49 | 4638 | 0,05 | 231,90 | 27,828 | 259,73 | 14.003,76 | | 14.003,76 |
| Total general | | 170.174,14 | 226.987,17 | 75782 | 0,75 | 9.651,15 | 1.158,14 | 10.809,29 | 216.177,88 | 70.000,00 | 146.177,88 |

Elaborado por:

Ing. Karen Mina
ADMINISTRADOR DE CONVENIO

Fuente: Departamento Financiero del Cuerpo de Bomberos de Esmeraldas

Ilustración 3: Recaudación de CNEL para Cuerpos de Bomberos agosto 2017



CORPORACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD S.A.
REPORTE DE TASA DE BOMBEROS
MES: AGOSTO AÑO: 2017

| RUC | Cantón | Cant Usuarios | Recaudación | Valor por | Con Comisión | Iva Comisión | Total Comisión | Total a Pagar |
|----------------------|--------------|---------------|-------------------|-----------|-----------------|-----------------|------------------|-------------------|
| 0860001050001 | ATACAMES | 11.041 | 40.394,40 | 0,10 | 1.104,10 | 132,49 | 1.236,59 | 39.157,81 |
| 1060007430001 | COTACACHI | 964 | 3.121,62 | 0,10 | 96,40 | 11,57 | 107,97 | 3.013,65 |
| 0860017720001 | ELOY ALFARO | 1.761 | 5.574,99 | 0,05 | 88,05 | 10,57 | 98,62 | 5.476,37 |
| 0860034220001 | ESMERALDAS | 39.636 | 112.501,99 | 0,15 | 5.945,40 | 713,45 | 6.658,85 | 105.843,14 |
| 0860000400001 | MUISNE | 2.473 | 8.369,66 | 0,05 | 123,65 | 14,84 | 138,49 | 8.231,17 |
| 1768052500001 | PUERTO QUITO | 429 | 1.316,44 | 0,05 | 21,45 | 2,57 | 24,02 | 1.292,42 |
| 0860035970001 | QUININDE | 14.546 | 43.337,11 | 0,15 | 2.181,90 | 261,83 | 2.443,73 | 40.893,38 |
| 0860019690001 | RIO VERDE | 2.009 | 7.317,88 | 0,05 | 100,45 | 12,05 | 112,50 | 7.205,38 |
| 0860037750001 | SAN LORENZO | 4.847 | 14.394,58 | 0,05 | 242,35 | 29,08 | 271,43 | 14.123,15 |
| Total general | | 77.706 | 236.328,67 | | 9.903,75 | 1.188,45 | 11.092,20 | 225.236,47 |

Elaborado por:

Ing. Karen Mina
ADMINISTRADOR CONVENIO

Fuente: Departamento Financiero del Cuerpo de Bomberos de Esmeraldas


El segundo ingreso es la contribución del cero punto quince por mil del valor del impuesto predial, el mismo que es recaudado por el GAD y transferido a la cuenta del Cuerpo de Bomberos, tanto en las parroquias urbanas como en las parroquias rurales, a las cuales se les hace extensivo este cobro.

Y como última fuente de ingreso, corresponde a la recaudación por el cobro de Permisos de Funcionamiento a los locales comerciales, empresas e industrias de cada una de sus jurisdicciones, cobro que se lo hace en base a una tabla que es aprobada y revisada anualmente por el Concejo de Administración y Disciplina, de ser el caso ya que solo los Cuerpos de Bomberos de los cantones de Esmeraldas y Quinindé cuentan con este proceso gobernante dentro de su estructura, o en su defecto por la máxima autoridad institucional y

delegado del GAD, en la que se ubican los valores de acuerdo a indicadores como tamaño, actividad que realiza y nivel de riesgo de incendio.


A continuación se muestran ilustraciones de la información que se pudo recopilar en el proceso de investigación, de los cantones Esmeraldas y Quinindé, en el resto de cantones no fue posible acceder a este tipo de datos y adicionalmente estas entidades tampoco cuentan con página web institucional, donde se pueda consultar la información.

Ilustración 4: Balance Cuerpo de Bomberos de Esmeraldas año fiscal 2016.

| | |
|---|------------------------|
|  | |
| CUERPO DE BOMBEROS DE ESMERALDAS | |
| CREACIÓN: 18 DE JUNIO DE 1928 DECRETO LEY N°-60 REGISTRO OFICIAL N°-670 DEL 20 DE JUNIO DE 1928 | |
| BALANCE AÑO FISCAL 2016 | |
| <input type="checkbox"/> PRESUPUESTO: | |
| <input type="checkbox"/> INGRESOS CORRIENTES (NO TENEMOS DE CAPITAL) | |
| Permisos, licencias y patentes | \$ 52,661.46 |
| Contribución adicional energía eléctrica | 859,579.35 |
| Contribución predial a favor del C. Bomberos | 96,605.60 |
| | ----- |
| <input type="checkbox"/> TOTAL INGRESOS: | \$ 1'008,846.41 |
| <input type="checkbox"/> GASTOS: | |
| Gastos en personal | \$ 819.662,20 |
| Gastos en bienes y servicios de consumo | 95.328,43 |
| Gastos corrientes | 75.855,78 |
| Gastos otros pasivos (años anteriores) | 18.000,00 |
| | ----- |
| TOTAL EGRESOS: | \$ 1'008,846.41 |

Fuente: Departamento financiero Cuerpo de Bomberos de Esmeraldas.

Ilustración 5: Ejecución de Presupuesto Cuerpo de Bomberos de Quinindé año fiscal 2014

| <div> <div>  <div> Ministerio de Finanzas </div> </div> <div> <div>SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA</div> <div>Invertir, Innovar, Transformarse...</div> </div> <div>  </div> </div> | | | | |
|--|--------|--|----------------------|-------------------|
| MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS Ejecución del Presupuesto de Ingresos por Entidad e Item Entidad Institucional = 034, Unidad Ejecutora = 0160 DEL MES DE ENERO AL MES DE DICIEMBRE | | | | |
| EJERCICIO: 2014 | | | | |
| ENTIDAD : 034-0160-0000 CUERPO DE BOMBEROS DE QUININDE | | | | |
| COD. | | DESCRIPCION | PRESUPUESTO ASIGNADO | RECAUDADO |
| 130000 | | TASAS Y CONTRIBUCIONES | | |
| | 130100 | Tasas Generales | | |
| | 130112 | Permisos, Licencias y Patentes | 66.396,22 | 67.640,84 |
| | 130131 | Contribución predial a favor de los Cuerpos de Bomb. | 27.976,12 | 39.893,90 |
| | 130400 | Contribuciones | --0-- | --0-- |
| | 130414 | Contribución Adicional para los Cuerpos de Bomberos proveniente de los Servicios de Alumbrado Eléctrico. | 279.682,29 | 262.461,38 |
| | | TOTALES | 374.054,63 | 369.996,12 |

Fuente: Web Cuerpo de Bomberos de Quinindé: <http://bomberosquininde.gob.ec/index.php/la-institucion/presupuesto-2014>

En el proceso investigativo se buscó identificar cuáles han sido los problemas con los mecanismos de recaudación de fondos fijados en la ley para el Cuerpo de Bomberos, dando como resultado la incertidumbre que existía en cuanto a la recaudación por medio de la empresa eléctrica, siendo este el valor de más volumen para estas instituciones, ya que en varias ocasiones existió la intención de que este rubro ya no sea recaudado por medio de esta entidad, sino que cada GAD gestione la recaudación por medio de las empresas de Agua Potable, o la creación de tasas, “situación que en el año 2015 preocupó a todos, ya que se

dijo que la Empresa Eléctrica sólo podía cobrar a los ciudadanos por los servicios que brinda, y que el financiamiento de los Cuerpos de Bomberos era exclusivamente responsabilidad de los GADs, en buena hora esta situación no se dio y la empresa eléctrica siguió recaudando el dinero para el Cuerpo de Bomberos” (entrevista a funcionario del GAD Esmeraldas, 22 de junio del 2017).

Un mecanismo de recaudación de fondos adicional a los establecidos en la ley, entendiéndose no solo como la captación dinero, sino también en equipamiento, unidades de emergencias y capacitaciones es la autogestión, mecanismo que ha sido muy utilizado por los Cuerpos de Bomberos más que todo pequeños o “de provincia”, en virtud de que con los mecanismos de recaudación establecidos en la Ley no les alcanza para pagar salarios, equiparse adecuadamente y capacitar a su personal, tomando en cuenta el número poblacional en los cantones pequeños que va directamente relacionado con la cantidad de recursos que aportan a la Institución.

Esta autogestión consiste en acudir a fundaciones nacionales e internacionales, Cuerpos de Bomberos más grandes, instituciones del estado y empresas públicas para que entreguen recursos, equipos y herramientas en calidad de donaciones para que el Cuerpo de Bomberos pueda entregar un servicio oportuno a la ciudadanía en cada una de sus localidades, ejemplos de esto hay varios:

El 17 de febrero del 2014, la SNGR hizo la entrega de una motobomba donada por Japón al Cuerpo de Bomberos de San Lorenzo, como parte del Plan de reequipamiento para

este cantón (SNGR, 2014); el 3 de febrero del 2016 EP Petroecuador entregó al Cuerpo de Bomberos de Esmeraldas, dos camionetas doble cabina y dos lanchas de aluminio con motor fuera de borda para rescate, de igual manera el 11 de octubre del 2016, esta misma empresa pública firmó un convenio por USD 172.000 con el Cuerpo de Bomberos de Esmeraldas para la repotenciación de dos autobombas contra incendios que ya habían cumplido sus años de servicio (EL TELEGRAFO, 2016).

Las donaciones mencionadas corresponden una ayuda importante para los cuerpos de bomberos, por ejemplo en el cantón Esmeraldas la donación realizada por EP Petroecuador en el año 2016, haciendo relación al presupuesto anual de la entidad que fue de USD 1'008.846,41, corresponde al 23% del mismo.

3.3 Análisis del factor: Estructura organizacional – planificación

3.3.1 Planificación organizacional

En la investigación del factor estructura organizacional- planificación se encontró como tendencia en cuánto a la interrogante de la existencia de una planificación previa para gestionar la competencia de prevención de incendios, dos escenarios, aquellos cantones que ya asumieron la gestión de los Cuerpos de Bomberos, este es el caso de Muisne, Atacames y San Lorenzo en los que ciertamente no existió planificación previa, fueron asumidos directamente por disposición del GAD, sin la creación de procesos organizacionales, ni el fortalecimiento institucional, razón por la cual se muestran tantas falencias en estas entidades.

Y aquellos cantones Eloy Alfaro, Rio Verde, Esmeraldas y Quinindé, en los que se continúa trabajando, se podría decir planificando, para que al momento de hacer efectiva la adscripción no se vean afectados los servicios de prevención, socorro y extinción de incendios brindados a la ciudadanía. De los funcionarios entrevistados en estos cantones se conoció que las acciones más que todo ha consistido en el trabajo conjunto entre el GAD y Cuerpo de Bomberos, planificación necesaria para superar los inconvenientes presentados hasta la actualidad. “La planificación ha consistido en la revisión de presupuestos, estructura organizacional, capacidad operativa para conocer la situación de la institución y con esto proponer proyectos de mejoras institucionales” (entrevista a Jefe del Departamento de Prevención de Incendios, Esmeraldas, 22 de junio del 2017).

Tabla 6: Funcionarios que consideran que existió planificación

| Cantones | Número de entrevistados | Si | No |
|-----------------|--------------------------------|-----------|-----------|
| San Lorenzo | 6 | 1 | 5 |
| Eloy Alfaro | 6 | 4 | 2 |
| Rio Verde | 6 | 5 | 1 |
| Esmeraldas | 11 | 8 | 3 |
| Atacames | 6 | 0 | 6 |
| Muisne | 6 | 1 | 5 |
| Quinindé | 6 | 5 | 1 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la interpretación de entrevistas aplicadas. **N: 47**

En cuanto a la estructura organizacional de los Cuerpos de Bomberos de la Provincia, la realidad en general es preocupante a excepción de los cantones Esmeraldas y Quinindé que si poseen una estructura organizacional clara y establecida, con cada proceso encargado de gestionar sus productos y servicios, sin embargo en el resto de cantones se trabaja solo con el personal de bomberos operativos, que dicho sea de paso es reducido y no se ajusta a las necesidades por tamaño de población en cada cantón, un Jefe o Comandante y una o dos asistentes que hacen las veces de financiera, llevan el control del personal, archivo y demás funciones que se requieran, sin procesos claramente establecidos.

Tabla 7: Estructura organizacional

| Cantones | Entrevistados | Si | No |
|-----------------|----------------------|-----------|-----------|
| San Lorenzo | 6 | 0% | 100% |
| Eloy Alfaro | 6 | 0% | 100% |
| Rio Verde | 6 | 33,33% | 66,67% |
| Esmeraldas | 11 | 90,91% | 9,09% |
| Atacames | 6 | 33,33% | 66,67% |
| Muisne | 6 | 0% | 100% |
| Quinindé | 6 | 83,33 | 16,67 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la interpretación de entrevistas aplicadas. **N: 47**

En la tabla anterior se muestra el porcentaje de funcionarios de los cantones visitados que considera si existe o no una estructura organizacional clara y establecida en las instituciones bomberiles, estos datos presentados justifican el argumento de que los Cuerpos de Bomberos

de los cantones “pequeños” trabajan con serios problemas en su estructura. A continuación se presenta en una tabla el número de personas que laboran actualmente en cada Cuerpo de Bomberos incluyendo personal operativo y administrativo, corroborando la idea de que el personal es insuficiente en estas entidades.

Tabla 8 Número de personas que laboran en Cuerpos de Bomberos de la provincia

| Cuerpo de Bomberos | Personal operativo | Personal administrativo y otros |
|---------------------------|---|--|
| San Lorenzo | 15 (2choferes del municipio) | 2 |
| Eloy Alfaro | 21 | 2 |
| Rio Verde | 6 | 5 |
| Esmeraldas | 55 (12 Despachadores ECU 911-atención provincial) | 26 |
| Atacames | 9 | 3 |
| Muisne | 9 | 0 |
| Quinindé | 38 | 10 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo realizada.

Existen lineamientos generales para establecer estándares mínimos en cada cantón, mismos que de acuerdo a la Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Cuerpos de Bomberos a Nivel Nacional, emitida por la SNGR, nos sugieren que los cuarteles de bomberos se establecerán en territorio de acuerdo a la cantidad poblacional, situación geográfica del territorio y normas nacionales e internacionales. (SNGR, 2016)

Esta misma guía nos da estándares para el tiempo de respuesta y funcionamiento de las estaciones de bomberos, según estos, los bomberos deben tener en promedio 1 establecimiento bomberil para cada 60.000 habitantes, además, deben tener por lo menos 1 bombero para cada 1.000 habitantes. (SNGR, 2016, pág. 37). En tal virtud a continuación se

detalla en una tabla la cantidad de personal ideal que deberían cumplir los cuerpos de bomberos de la provincia.

Tabla 9: Situación ideal de Cuerpos de Bomberos

| Cantones | # Habitantes | # Bomberos | #Estaciones |
|-----------------|---------------------|-------------------|--------------------|
| San Lorenzo | 42.486 | 42 | 1 |
| Eloy Alfaro | 39.739 | 38 | 1 |
| Rio Verde | 26.896 | 27 | 1 |
| Esmeraldas | 189.504 | 190 | 4 |
| Atacames | 41.526 | 42 | 1 |
| Muisne | 28.474 | 28 | 1 |
| Quinindé | 122.570 | 123 | 3 |

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos del INEC (2010).

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

Realizando la comparación entre la tabla 8 (situación actual) y la tabla 9 (situación ideal), es notoria la necesidad que tienen los cantones en emprender acciones para alcanzar estos estándares, sin tomar en cuenta que los datos obtenidos son los oficiales del INEC del último censo poblacional del año 2010, de manera que al año actual estos estándares deben estar algunas cifras por encima, pero al menos sería conveniente que los GADs y Cuerpos de Bomberos buscaran llegar al número de bomberos expuestos.

3.3.2 Profesionalización y capacidad del personal.

En cuanto a este factor la Guía Operativa para la Organización y Funcionamiento de los Cuerpos de Bomberos a Nivel Nacional, establece que para realizar un buen trabajo dentro de la institución, el bombero deberá capacitarse en temas de fuego, conocer calles o distritos

de su territorio y su disposición física. La capacitación a cada uno de los miembros del cuerpo bomberil será brindado por el GAD cantonal y se elaborará un programa de capacitación anual dictado por organismos nacionales e internacionales (SNGR, 2016, pág. 7).

Referente a la profesionalización de los funcionarios inmersos en este proceso de descentralización, la percepción que quedó de las entrevistas es que el mayor problema lo tienen los cantones pequeños de la provincia de Esmeraldas, en los que no siempre existen instituciones con estructuras sólidas, con personal que posea experiencia y que se haya profesionalizado adecuadamente, todos estos factores sin duda dificultan llevar a cabo este tipo de transición de competencias, en entrevista realizada en el Cuerpo de Bomberos de Borbón, cantón Eloy Alfaro, funcionario de la institución manifestó que “el personal bomberil requiere más preparación, capacitaciones constantes, en ocasiones solicitamos apoyo para que el Cuerpo de Bomberos de San Lorenzo o Rio Verde que son los más cercanos envíen bomberos y autobombas para cubrir en caso de alguna emergencia grande, y en incendios forestales que son los que más se dan”(26 de junio, 2017) .

En las entrevistas realizadas se pudo notar que en los GADs y Cuerpos de Bomberos no existen procesos adecuados para capacitar a su personal, mismos no se acogen a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Trabajo para esta materia, en la mayoría de casos los cursos, seminarios o congresos que se les imparte al personal bomberil son concedidos sin seguir un plan anual de capacitación, lo que en cierto modo hace ineficiente el uso de tiempo, recursos y conocimientos, sin previamente haber establecido las necesidades de cada área de trabajo.

3.4 Factores adicionales obtenidos de la investigación

Luego de haber culminado el proceso investigativo, por medio de entrevistas a funcionarios del GAD, Cuerpo de Bomberos, SNGR y Gobernación de la provincia de Esmeraldas, surgieron factores que no se los había considerado dentro de los ya determinados por la bibliografía académica de descentralización en el mundo, América Latina y Ecuador, los mismos que se van a exponer brevemente a continuación:

3.4.1 Uso inadecuado de los recursos públicos

Un factor que se ha convertido en un problema agudo de nuestra sociedad, puesto que en las instituciones existen funcionarios en los que prima el interés particular por encima del interés social. Según Solberg, Hale y Benavides, la corrupción ha sido una de las razones que obstaculiza la formación de una política y de un sistema de gestión de riesgos eficiente (2003), si bien es cierto este tema de la corrupción es bastante complicado, también debe ser tomado con mucha preocupación, ya que lamentablemente está latente en todos los niveles de gobierno tanto en el Ecuador como en América Latina, en virtud de aquello no se puede dejar de lado como un factor influyente en la gestión de descentralización.

Este factor supone ser uno de los múltiples motivos por los que los Cuerpos de Bomberos de la provincia no han alcanzado el desarrollo que requiere, para trabajar por el bien de cada una de sus localidades.

3.4.2 Político, poca continuidad en administraciones.

Da la impresión que en los últimos 10 años este aspecto de inestabilidad en las administraciones de las instituciones públicas se ha minimizado puesto que el Ecuador atraviesa por una etapa de estabilidad en cuanto a gobernabilidad a nivel central, sin embargo a nivel local todavía existen cambios en las autoridades encargadas de generar políticas públicas, generar proyectos y planes de crecimiento local, en este sentido, el trabajo y los proyectos llevados a cabo en las instituciones es echado abajo con los cambios administrativos, que muchas veces responden a intereses políticos, este también se convierte en un factor que afecta al momento de exigir y evaluar logros. Añadiendo que los efectos de esta planificación de funcionarios a corto plazo causa en muchas ocasiones el uso ineficiente de recursos públicos, complementando el factor mencionado en el punto anterior.

Como ejemplo de lo mencionado en el cantón San Lorenzo el 15 de abril del 2016 entró en funciones un nuevo comandante en el Cuerpo de Bomberos (Hora, 2016), se puede considerar también que en el año 2014 se posesionaron nuevas autoridades por parte de los gobiernos locales, lo cual fue como empezar desde cero los estudios y proyectos relacionados con los cuerpos de bomberos. En el cantón Muisne hubo disputas por la alcaldía debido a los desafortunados sucesos que se dieron por la muerte del alcalde electo en ese entonces. En Río Verde hubo cambio de alcalde puesto que la autoridad electa tuvo problemas con la ley, todos estos son factores que no permiten trabajar de manera eficaz en todas las competencias asignadas a los gobiernos cantonales y en particular a la gestión de los Cuerpos de Bomberos.

3.5 Incidencia de factores en los cantones de Esmeraldas

Cada factor estudiado actúa conforme el entorno y las particularidades geopolíticas de cada cantón de la provincia de Esmeraldas, es por eso que se hace necesario analizar qué factores han prevalecido más en que se haya adoptado o no la competencia en cada localidad, de acuerdo a este antecedente y a las apreciaciones que deja el trabajo de investigación se va a diseñar la siguiente tabla, en la que se analiza la incidencia de cada factor con criterios de evaluación alto, medio y bajo:

Tabla 10: Nivel de prevalencia de factores por cantón

| Cantones | Interés Territorial–Partidista | Recaudación de fondos – financiamiento | Estructura organizacional – planificación | Uso inadecuado de recursos | Poca continuidad en administración |
|-------------|--------------------------------|--|---|----------------------------|------------------------------------|
| San Lorenzo | Baja | Alta | Alta | Media | Baja |
| Eloy Alfaro | Baja | Alta | Alta | Media | Baja |
| Rio Verde | Media | Alta | Alta | Media | Baja |
| Esmeraldas | Baja | Media | Media | Media | Baja |
| Quinindé | Baja | Media | Media | Media | Baja |
| Atacames | Baja | Alta | Alta | Media | Baja |
| Muisne | Baja | Alta | Alta | Media | Baja |

Fuente: Elaboración propia a partir de la interpretación de entrevistas aplicadas. N: 47

Conforme la tabla anterior se obtiene que los factores que más han afectado en el proceso de asumir la competencia sean la recaudación de fondos y las falencias de estructura organizacional, planificación y profesionalización del personal. Como se mencionó con anterioridad estos factores se agudizan más en los cantones pequeños en los que las

características geopolíticas juegan un papel en contra del progreso de la ciudadanía y por ende de las instituciones encargadas de brindar servicios.

Si bien es cierto, cantones como San Lorenzo, Atacames y Muisne ya asumieron la competencia y los Cuerpos de Bomberos son Municipales, no lo hicieron de una manera planificada y da la percepción de que existen inconformidades por parte de los actores locales, los mismos que trabajan con muchas necesidades todavía por cubrir.

Conclusiones

La descentralización supone la transferencia de la responsabilidad a cada nivel de Gobierno, para que gestione los servicios dirigidos a la ciudadanía y tome decisiones referentes al desarrollo de su localidad, este es el caso de la competencia de los servicios de prevención socorro y extinción de incendios que los GADs de los cantones de la provincia de Esmeraldas: Eloy Alfaro, Rio Verde, Esmeraldas y Quinindé deben asumir a la brevedad posible, cumpliendo las disposiciones del Consejo Nacional de Competencias.

Los Cuerpos de Bomberos y los GADs deben ser entidades que formen parte de un sistema, por lo que correspondería trabajar completamente coordinado para fortalecer el servicio, pero esto se encuentra alejado de la realidad ya que estas instituciones a lo largo de los años no han logrado articular sus esfuerzos en beneficio de la ciudadanía, por el contrario han venido trabajando independientemente con muchas falencias organizacionales.

El factor territorial-partidista no supone un impedimento importante para que los GADs asuman la gestión de los Cuerpos de Bomberos puesto que desde el nivel central e intermedio la intención de que la competencia se haga efectiva es positiva, y adicionalmente, debido a los últimos años de estabilidad política gran parte de los funcionarios y autoridades locales comparten la misma ideología partidista.

El factor recaudación de fondos-financiamiento se convierte uno de los más influyentes, realidad que puede ser evidenciada en este proceso de transición de la competencia de prevención, socorro y extinción de incendios a los GADs de la provincia de

Esmeraldas, que si bien es cierto la parte normativa establece que ninguna competencia será transferida sin los recursos necesarios, la percepción de que los mecanismos de recaudación que actualmente están determinados en la ley no son suficientes para que estas instituciones pueda brindar un servicio de calidad es mayoritaria.

Los Cuerpos de Bomberos de la provincia de Esmeraldas tienen un grave problema en cuanto a su estructura organizacional, la mayoría no cuenta con procesos internos que generen productos y servicios de calidad a la ciudadanía, en algunos casos solo trabaja el Jefe (Comandante) insuficiente personal administrativo y un número reducido de bomberos que ciertamente no abastecen las necesidades de las poblaciones locales y en casos de emergencias grandes necesitan apoyo inmediato de otras instituciones de las localidades cercanas, por lo que es un factor que ciertamente influye en la adopción de la competencia.

En cuanto a herramientas de trabajo, equipos y vehículos de emergencias casi en su totalidad están en malas condiciones, y han sido reparadas varias veces o dadas de baja en otras instituciones de mayor capacidad y entregadas en calidad de donación, situación que se agudiza aún más en los cantones pequeños de la provincia donde el panorama es realmente preocupante, convirtiéndose también en un factor que afecta en este proceso.

El personal de estas instituciones en su mayoría no cuenta con una preparación profesional y particularmente en el ámbito operativo la mayoría no son bomberos profesionales graduados en escuelas de formación acreditadas, excepto Esmeraldas y ciertos

bomberos de Quinindé, por lo demás es una situación que se convierte en un factor común de los cantones pequeños de la provincia.

Es necesario que se analicen los mecanismos actuales de financiamiento de los cuerpos de bomberos, fijados por la ley, y se cree la necesidad de aumentar el porcentaje de recaudación, o la creación de tasas por medio de los GADs, con el fin de poder sumar mayor número de bomberos para cumplir con los estándares mínimos de cada localidad, poder equipar mejor estas instituciones, así como profesionalizar y capacitar a los bomberos y demás funcionarios que prestan sus servicios, estrategia que supone suplir el nivel de incidencia de los factores expuestos.

Los factores adicionales identificados en el trabajo de campo: **uso inadecuado de recursos públicos**, responde a problemas estructurales implantados en nuestra sociedad, sin embargo no se pudieron obtener datos de casos reales más allá de la opinión de varios actores que consideran que este factor también afectan a la gestión pública en todo nivel de gobierno. **La poca continuidad en las administraciones**, en este trabajo se menciona algunos ejemplos de cambios de autoridades que se dieron en la provincia, esto genera dificultad para evaluar la gestión emprendida, atrasos e incertidumbre en los proyectos institucionales, puesto que estos funcionarios llegan con puntos de vista distintos y vuelven a analizar todo desde cero.

El presente trabajo aporta un enfoque estructural acerca de los procesos descentralizadores y las dificultades que comprende llevarlos a cabo de manera efectiva,

puesto que en el camino existen factores, elementos y actores que de acuerdo a su comportamiento pueden influir de manera positiva o negativa en los mismos, por lo que este estudio consigue servir como referencia para que en Esmeraldas y las demás provincias del país se articulen acciones para reducir la incidencia de los factores estudiados y que apunten al fortalecimiento del servicio de prevención y extinción de incendios. Servicio que bajo una apreciación personal denomino como “asignatura pendiente” por parte de los gobiernos y autoridades que han estado de turno.

Otro aspecto importante al momento de analizar este estudio, más allá de solventar las necesidades operativas y administrativas de los cuerpos de bomberos de cada localidad, es que los gobiernos locales conjuntamente con las entidades de los niveles de gobierno central e intermedio, encargadas de gestionar riesgos creen una política pública estructurada que apunte a reducir los riesgos generados por la falta de planificación en construcciones particulares, empresas e industrias que aumentan probabilidad de accidentes e incendios, de igual manera trabajar con mayor fuerza en temas de prevención de incendios en la ciudadanía, desde programas académicos en escuelas, colegios y universidades.

Bibliografía.

- Acquatella, J. (2001). *Aplicación de Instrumentos Económicos en la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Aghón, G. (Noviembre de 1993). <http://repositorio.cepal.org/>. Recuperado el 23 de Enero de 2017, de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9485/S9300147_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la Cepal* 82, 157-171.
- Arroba, E. H. (2007). Política, descentralización, y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes. *Foro Flacso*, 263-291.
- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development Vol. 28, No. 1*, 21-39.
- Boisier, S. (1990). La Descentralización: Un tema difuso y confuso. *Cepal, Documento 90/05, serie Ensayos*, 1-36.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo Territorial y Descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure (Vol. XXX, N°90)*, 27-40.
- Carrión, F., & Dammert, M. (2007). La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado.
- CNE. (2014). *Consejo Nacional Electoral*. Recuperado el 24 de Agosto de 2017, de https://app03.cne.gob.ec/EstadisticaCNE/Ambito/Resultados/Resultado_Electoral.aspx
- CNELEP. (11 de Enero de 2017). *CNEL EP*. Recuperado el 13 de Marzo de 2017, de <http://www.cnelep.gob.ec/2017/01/cnel-ep-continuara-recaudando-2017-tributo-favor-bomberos-tasa-recoleccion-basura/>
- Conyers, D. (1984). Decentralization and development: a review of the literature. *PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT, Vol. 4*, 187-197.
- Correa, R. (25 de marzo de 2015). Obtenido de sitio web de Secretaría Nacional de Comunicación: <http://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Decreto-Ejecutivo-647.pdf>

- EL TELEGRAFO. (11 de Octubre de 2016). <http://www.eltelegrafo.com.ec>. Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional-norte/1/petroecuador-financia-repotenciacion-de-automotores-del-cuerpo-de-bomberos-de-esmeraldas>
- Falleti, T. G. (2010). *DECENTRALIZATION AND SUBNATIONAL POLITICS IN LATIN AMERICA*. Cambridge: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.
- Finot, I. (1999). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. *Reforma y Democracia de la CLAD*.
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la Cepal* 86, 29-46.
- Guarderas, A. B. (2007). Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador. En c. Fernando Carrión M., *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (págs. 172-203). Quito.
- Hora, D. L. (Mayo de 2016). *Diario La Hora*. Obtenido de <https://lahora.com.ec/noticia/1101944285/nuevo-comandante-en-cuerpo-de-bomberos>
- Montero, A. P., & Samuels, D. J. (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. *Carleton College and the University of Minnesota*. Obtenido de <http://people.carleton.edu/~amontero/Chapter%201.pdf>
- Negandhi, & Reimann. (1973). <http://www.jstor.org/stable/254691>. Recuperado el 2017, de <http://www.jstor.org/stable/254691>
- Rondinelli, D. (01 de Junio de 1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 133-145. Recuperado el 07 de marzo de 2017, de <http://www.fao.org/docrep/005/y2006s/y2006s05.htm#fn9>
- Rondinelli, D. A. (1983). Implementing decentralization programmes in Asia: a comparative analysis. *PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT*, Vol. 3, 181-207.
- Rondinelli, D. A., McCullough, J. S., & Johnson, R. W. (1989). Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework. *Development and Change* (SAGE, London, Newbury Park and New Delhi), Vol. 20, 57-87.

- Secretaría de Gestión de Riesgos. (17 de Febrero de 2014). *www.gestionderiesgos.gob.ec*. Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/sgr-realiza-entrega-de-motobomba-a-cuerpo-de-bomberos-de-san-lorenzo/>
- SNAP. (16 de Marzo de 2016). *Secretaría Nacional de la Administración Pública*. Obtenido de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2016/04/Poli%CC%81ticas-de-Austeridad.pdf>
- SNGR. (17 de Febrero de 2014). *www.gestionderiesgos.gob.ec*. Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/sgr-realiza-entrega-de-motobomba-a-cuerpo-de-bomberos-de-san-lorenzo/>
- SNGR. (2016). GUÍA OPERATIVA PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS A NIVEL NACIONAL. *Dirección de Políticas y Estándares, Subsecretaría de Reducción de Riesgos*. Samborondon, Guayaquil.
- SNGR, S. d. (2017). <http://www.gestionderiesgos.gob.ec>. Recuperado el 13 de Marzo de 2017, de <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/valores-mision-vision/>
- Solberg, S. (2015). *El sistema de gestión de riesgos del Ecuador: un sistema de administración pública en busca de la ciudadanía deliberativa*. Recuperado el 12 de Marzo de 2017, de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4276/1/TD051-DA-Solberg-El%20sistema.pdf>
- Solberg, S., Hale, D., & Benavides, J. (Abril de 2003). *Inter-American Development Bank* . Recuperado el 13 de Marzo de 2017, de <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/353002.pdf>
- Stein, E. (1998). Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. *Office of the Chief Economist Working paper #368*.
- Vasquez, A. (2000). *repositorio.cepal.org*. Recuperado el enero de 25 de 2017, de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31392/S00020088_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y